**Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración**
Carpeta Nº 35 de 2005

Versión Taquigráfica N° 122 de 2005

# CIUDADANOS QUE RESIDAN EN EL EXTERIOR DE LA REPÚBLICA

**Se regula el ejercicio del derecho al voto**

**Versión taquigráfica de la reunión realizada el día 8 de junio de 2005 (PM)**

**(Sin corregir)**

**PRESIDE:** Señor Representante Jorge Orrico.

**MIEMBROS:** Señores Representantes Álvaro Alonso, Gustavo Borsari, Diego Cánepa, Luis Alberto Lacalle Pou, Edgardo Ortuño, Javier Salsamendi y Daisy Tourné.

**DELEGADO DE SECTOR:** Señor Representante Germán Cardoso.

**ASISTEN:** Señores Representantes Washington Abdala y Beatriz Argimón.

**INVITADOS:** Señores profesores doctores Miguel Ángel Semino, Martín Risso Ferrand y Ruben Correa Freitas.

**SEÑOR PRESIDENTE (Orrico).- Habiendo número, está abierta la reunión.**

La Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración tiene mucho placer de recibir al doctor Miguel Ángel Semino -de cuyos méritos académicos no voy a hablar en este momento-, quien ha sido invitado para informarnos acerca del proyecto de ley relativo al voto de los ciudadanos uruguayos residentes en el exterior.

**SEÑOR SEMINO.- Señor Presidente, señores Diputados: en primer lugar, es un gusto y un honor que esta Comisión se haya dignado a pedir mi opinión técnica sobre este asunto. Cuando uno está un poco ajeno al mundanal ruido y jubilado, estas cosas le dan una inyección de "juvencia". Por eso les agradezco doblemente.**

Sin perjuicio de quedar a las órdenes de los señores Diputados por si entienden conveniente hacerme alguna consulta, me voy a permitir leer una pequeña página que escribí y que fue publicada cuando este proyecto se llamaba de voto consular, como el señor Presidente recuerda en una de las versiones taquigráficas; ahora se

denomina de voto epistolar. Como decía, redacté algo que fue publicado en noviembre del año pasado, y también hay un agregado cuya razón explicaré después. De manera que no improviso opinión sino que, en su momento, estudié el tema.

El artículo 1º de la Constitución establece: "La República Oriental del Uruguay es la asociación política de todos los habitantes comprendidos dentro de su territorio". Esta antigua norma -proviene de 1830 y fue modificada en 1918, sustituyéndose "ciudadanos" por "habitantes"- se inspira en la concepción rousseauniana, que fue recogida en la Constitución de Massachusetts y que compartía Artigas, acerca de que el Estado es una asociación de individuos basada en un pacto o contrato mediante el cual todo el pueblo pacta con cada ciudadano y cada ciudadano lo hace con el pueblo entero. De esa manera, el individuo miembro de esa asociación adquiere una doble calidad: la de ciudadano, que le permite participar de la voluntad común o general que ha de regir la asociación, y la de súbdito, que lo hace sujeto pasivo de las normas creadas por aquella. Por lo tanto, residir en el territorio del país es la condición ineludible para que el individuo pueda ser al mismo tiempo ciudadano y súbdito. Son los "habitantes" de la República los titulares de derechos y obligaciones, según los artículos 7º y concordantes de la Constitución, o sea, los artículos 10, 30, 44, 45 y 53.

Habitar es lo mismo que vivir o morar -según el diccionario de la lengua-, y quien lo hace fuera del país se coloca al margen de nuestra asociación política. Los compatriotas que viven en el extranjero no están sujetos a las mismas normas jurídicas que aquellos que no se fueron del país. Sus derechos -en sentido amplio- no se ven afectados de igual manera por las decisiones que se tomen en el país del que se han alejado. Permitir que estas personas elijan nuestros gobernantes -Poder Ejecutivo, Poder Legislativo, Gobiernos Departamentales- significa reconocerles la potestad de crear un orden jurídico al cual no van a quedar ligados; tendrían derechos pero no deberes u obligaciones. El principio constitucional de igualdad -artículo 8º- se vería desconocido en perjuicio de quienes seguimos habitando el territorio nacional.

Como argumento coadyuvante también pueden invocarse los artículos 74, 75, 78 y 81 de la Constitución, que exigen un "avecinamiento" en el país para el reconocimiento y ejercicio de ciertos derechos, y las normas de la Sección XVIII (Justicia Electoral) que instituyen un sistema orgánico especializado, independiente del Poder Ejecutivo, para actuar en todo lo relacionado con los actos y procedimientos electorales. Esta última parte, evidentemente, se refiere a cuando se hablaba de voto consular.

Estos eran los aspectos constitucionales. Pero me enteré por la prensa que algunos de los distinguidos colegas que vinieron a la Comisión sostuvieron alguna opinión específica sobre el número de votos necesario para establecer esta nueva modalidad. Aun cuando es muy claro que la Constitución no autoriza el "voto epistolar", el Poder Legislativo podría intentar implantarlo, modificando la actual legislación. En ese caso sería de aplicación el numeral 7º) del artículo 77 de la Carta, que exige una mayoría de dos tercios de votos del total de componentes de cada Cámara, porque -a mi modo de ver- rompe los ojos que la nueva legislación alteraría sustancialmente el sistema de garantías del sufragio hasta hoy vigente. Después me voy a ocupar del texto del proyecto de ley que se tuvo la gentileza de enviarme. Ahora bien -según he leído en la prensa-, se ha sostenido que alcanzaría la mayoría absoluta -es decir, lo previsto en el numeral 2º del artículo 77- para establecer el voto epistolar. Esta tesis me parece equivocada; lo digo con los respetos debidos. En efecto, el artículo citado precedentemente impone el secreto y la obligatoriedad del voto; responde a la pregunta: ¿quiénes deben votar? Pero es obvio que antes de saber quiénes deben votar hay que determinar quiénes pueden hacerlo; dicho de otra manera, quiénes están en condiciones de votar. Entonces, todos aquellos que puedan votar estarán obligados a hacerlo. Pero insisto en que para estar obligados a votar hay que saber primero quiénes pueden hacerlo. Pueden votar, por ejemplo, los mayores de 18 años. Pero determinar quiénes pueden votar, es decir, establecer la cantidad total de electores que existen en el país -¡nada menos que eso!- es mucho más complejo y de mayor trascendencia política que imponer la obligatoriedad del voto. La composición correcta del Cuerpo Electoral es la máxima garantía y viene antes que otras también esenciales: presencia de los delegados partidarios y escrutinio en la mesa.

Por lo tanto, llego a las siguientes conclusiones. Primero, que el llamado voto epistolar -antes llamado voto consular- es inconstitucional. Segundo, que si aún así el Parlamento se empeñase en implantarlo, la ley habilitante requeriría ser votada por los dos tercios de integrantes de cada Cámara.

Esto es lo que puedo decir en cuanto al aspecto general del problema planteado. Pero, como me fueron enviados el Mensaje del Poder Ejecutivo y el texto del proyecto de ley, me voy a permitir robarles un par de minutos para referirme a ellos, con una advertencia previa, y aclaro que es una advertencia positiva, no una

amenaza. Cuando yo estudiaba Derecho Constitucional -tiempos más felices- y llegábamos a la legislación electoral, los profesores de las materias, tanto Justino como Barbagelata, nos decían: "Mañana viene un Ministro de la Corte", un Secretario Letrado o un alto funcionario. ¿Por qué? Porque Justino y Barbagelata razonaban como Sayagués Laso, que era muy celoso del derecho administrativo, pero decía: "Muchachos: el derecho jubilatorio forma parte del derecho administrativo pero yo no sé nada. Llamemos a un abogado de la Caja que podrá explicarles mejor ciertos aspectos". En realidad, sabía muchísimo. Del mismo modo, si bien la materia electoral forma parte del derecho constitucional y todos tenemos que saber algo, hay una cocina interna que -como es evidente- conocen mucho mejor los funcionarios, ya sea los letrados o aquellos que tienen la baqueta de haber estado años y años en el ejercicio de esa labor, como el señor Pesqueira, a quien he visto accidentalmente y con quien he hablado. Por lo tanto, tengo la prudencia de no inmiscuirme en aspectos demasiado precisos de este proyecto de ley; simplemente, voy a hacer dos comentarios en el mismo orden en que hice los anteriores, porque me parece que es la mayor objeción que se puede plantear.

Se ha dicho -creo que fue el doctor Pérez Pérez- que este proyecto cumplía con la obligación de imponer la obligatoriedad del voto, pero da la casualidad de que su artículo 3º no lo hace sino que, por el contrario, permite que quienes residen fuera del territorio nacional voten o no, según se les dé la gana. Como primero tienen que mandar una constancia, si no quieren, no votan. A mi modo de ver, esto es decisivo. Es un desconocimiento o un olvido del principio de igualdad, porque resulta que los uruguayos que nos quedamos en el país estamos obligados a votar, mientras que los que están fuera del país y con sus votos van a elegir autoridades que van a dictar leyes y normas que no les van a ser aplicadas, votan solo si quieren. Es clara la inconstitucionalidad en la materia.

En segundo lugar, un aspecto que puede tener relación con el principio de igualdad, pero no es tan evidente -habría que hilar un poco más fino- es cómo se provee el ciudadano de las hojas de votación. ¿Se las pide a un familiar, o al Comité Ejecutivo de su partido? ¿Cómo se las mandan? Esa persona, para poder votar libremente, debe tener todas las posibilidades, así sea una pequeña lista del Partido Liberal o del Partido Intransigente. De lo contrario, se puede alegar que no ha tenido libertad electoral. El artículo 8º del proyecto dice que el ciudadano deberá proveerse de las hojas correspondientes a los cargos. Sin embargo, primero hay que saber de dónde saca las listas. Supongo que quienes redactaron el proyecto lo habrán pensado, o tal vez consideren que se puede subsanar un poco a la criolla. Pero lo dejo planteado.

Entonces, estimo que el proyecto es inconstitucional, sin hacer ningún juicio de valor sobre si conviene o no que los uruguayos residentes en el extranjero intervengan o no en nuestros asuntos. Sé que en muchos países existen sistemas de este tipo, como en Italia o España, cuyos representantes de diferentes sectores vienen a reclamar el voto de quienes residen aquí y tienen algunas de esas nacionalidades. Ocurre que, en general, en muchos de esos países la norma constitucional así lo establece y, además, no se ocupa exactamente de los procedimientos electorales. En nuestro caso, la Constitución se ocupa del tema y ha habido una larga historia que no voy a repetir. En algunos países eso, que es tan importante, se delega a la legislación ordinaria. He revisado las Constituciones latinoamericanas y encontré dos casos. La Constitución peruana, en su artículo 187, establece que la ley facilitará el voto de los peruanos en el extranjero. En cambio, el artículo 120 de la última Constitución paraguaya establece -por alguna razón será- que para ejercer el sufragio se requiere habitar el territorio nacional.

**SEÑOR PRESIDENTE.- El señor Semino mencionó el artículo 1º de nuestra Constitución, que habla de la asociación política de todos los habitantes, con todas aquellas modificaciones que se hicieron a la de 1830 y a la de 1917, cambiando la palabra "ciudadano" por "habitante", etcétera. ¿Usted piensa que el voto de quienes vienen desde el exterior es nulo? Podría dar muchos ejemplos, pero el artículo 90 de la Constitución dice cuáles son las calidades requeridas para ser Representante. Es cierto que también hay que tomar en cuenta el artículo 1º, pero una persona con la edad y la calificación requerida, aunque viva en el exterior, perfectamente puede ser candidato a Diputado en el Uruguay. No conozco ningún caso en que se haya dicho que una persona no puede ser candidato porque reside en el exterior.**

Por último, usted dice que esto es decisivo para determinar la cantidad total de electores que existen en el país. Supongamos que los partidos se enteran de que el señor Alonso, el señor Lacalle Pou, el señor Orrico y el señor Ortuño viven en Massachusetts. ¿Eso habilitaría a que el Partido Colorado -que es el que dejé afuera- dijera en la Corte Electoral que estos cuatro ciudadanos no pueden votar porque no viven en el Uruguay? En realidad, habitantes en el sentido estricto, no son.

Aclaro que el interés de la Comisión no es debatir con nuestros invitados sino tratar de llegar a conocer su pensamiento con claridad.

**SEÑOR SEMINO.- El derecho no es una ecuación de segundo grado. Entonces, para interpretarlo se debe recurrir, forzosamente, a criterios jurídicos y, sobre todo en Derecho Constitucional, a criterios políticos. En cuanto al voto nulo, pienso que la persona que vive del otro lado del charco y viene el día de las elecciones no podría votar, porque no integra la comunidad nacional, de la misma manera que uno no puede votar fuera de su departamento. No sé si la Corte o la Junta Electoral tiene elementos para controlar, porque en la Credencial no figura la dirección ni dice dónde reside la persona.**

En mi opinión, lo de "habitante" es genérico. Tanto lo es quien vive permanentemente como quien reside del otro lado del charco o en Nueva Zelandia, que no vive en el territorio nacional. Uno puede venir fácilmente porque las comunicaciones son rápidas, mientras que para otro puede ser más difícil, pero stricto sensu, mi razonamiento lleva a que no puede votar.

En segundo lugar, y eso vendría con lo que usted estaba diciendo sobre la cantidad de electores; obviamente, esas personas están en el padrón electoral porque no se les da de baja. Quiere decir que eventualmente pueden venir, pero para volver a ejercer sus derechos tienen que probar la residencia, que creo que es de un año.

**SEÑOR PRESIDENTE.- Es correcto.**

**SEÑOR SEMINO.- La Ley Nº 16.021 establece lo de permanecer en el país por un lapso mayor a un año. Si es inconstitucional habrá que hacer que lo declare la Suprema Corte de Justicia. Los Jueces también dan su opinión; la diferencia es que ellos son los que deciden; alguien tiene que resolverlas porque si no sería una permanente discusión y no se sabe si las resuelven bien o mal.**

Aclaro que el hecho de invocar el artículo 1º de la Constitución no significa que yo tenga por él un respeto religioso. La mejor o más moderna doctrina establece que las Constituciones no tienen que dar descripciones o nociones de lo que es el Estado. Las Constituciones no son códigos doctrinarios y sería mucho más lógico que dijera: artículo 1º de la Constitución: la República Oriental del Uruguay es un Estado democrático, social, etcétera, y no dijera qué es ese Estado, porque eso va a afiliar a una teoría que en su momento fue revolucionaria y moderna pero que ya tiene más de doscientos años y que no es la más aceptada actualmente. Pero no la hemos cambiado; simplemente pusimos en vez de "ciudadanos", el término "habitantes", porque hace más de ciento cincuenta años un argentino ilustre llamado Alberdi dijo: "Pero, ¿cómo? En el Uruguay que hay tantos miles de extranjeros, les van a prohibir que se hagan ciudadanos. Esa gente tiene dinero invertido, tiene intereses..." Eso alguien lo recogió y en el año 1918 se cambió lo de "ciudadano" por "habitante", pero se dejó el mismo concepto: formamos la comunidad los que vivimos en estos 186.000 kilómetros cuadrados.

La noción de habitante también ha sido discutida. Justino Jiménez de Aréchaga llegaba a la conclusión de que podía ser habitante el turista. Si fuera así, señor Presidente, no habría problemas para los que vienen del otro lado a votar. Si lo que opinaba Justino se aceptase legalmente, la persona que venía a votar ese día podía decir, por ejemplo: "Voy a ver que tal está el tiempo en Pocitos"; entonces, viene y vota. Justino interpretaba con mucha amplitud el término habitante, pero no es lo que ha sido más trabajado.

Por otro lado, muchas cosas de la Constitución aparecen cuando se da un proyecto equis un poco removedor, como es el voto consular o el voto epistolar; de lo contrario, sería como tantas cosas que están en la Constitución y no nos damos cuenta y que hay que meditarlo y pensarlo porque aparecen de repente. Naturalmente, quién iba a estar ocupándose de lo que es un habitante o no; sin embargo, este proyecto, que evidentemente tiene -desde mi punto de vista- una enorme trascendencia, puede cambiar los cocientes electorales. Lindo problema. Ahí tenemos un ejemplo de por qué se necesitan dos tercios de votos. Creo que la defensa de que no se necesitan dos tercios de votos es que el artículo que establece el voto obligatorio es especial frente al artículo 77, inciso 7) en un latín macarrónico "Lex specialis derogat generali". No se trata de que sea un artículo especial frente a lo general. Al lado de la obligatoriedad del voto, que vemos no surge del proyecto -entre otras cosas porque es imposible obligar a votar a gente que está en el extranjero-, están las

garantías. Qué mayor garantía que la de saber cuántos van a ser los electores y cómo van a ser los cocientes electorales para acceder tanto al Senado como a la Cámara de Diputados.

**SEÑOR CÁNEPA.- Quiero agradecer la presencia del profesor Semino que viene, como anteriores profesores, a ilustrarnos.**

Queda claro que lo menos que podemos aceptar es que este tema es discutible. Si bien cada profesor que ha venido aquí ha sostenido, con mucha pasión y fervor, su posición doctrinaria o jurídica con respecto a la interpretación de esta ley, los absolutos podrían estar fuera de la discusión. Prestigiosos profesores han dado tesis diametralmente opuestas en varios de los puntos que trata la interpretación de la Constitución en este aspecto.

Creo que lo que debemos hacer es escuchar al profesor y hacerle preguntas y no valoraciones. Aun cuando uno opina de la ciencia del derecho, todos asumimos que hay valoraciones subjetivas previas que nos hacen valorar las concepciones que tenemos; lo dije cuando vinieron el doctor Pérez Pérez, el profesor Cassinelli Muñoz y el doctor Gros Espiell.

**SEÑOR SEMINO.- Sin duda.**

**SEÑOR CÁNEPA.- Quiero dejarlo claro porque no quiero que lo que voy a expresar ahora sea visto como un ataque; simplemente, se parte de ese razonamiento.**

He escuchado aquí con mucha atención el razonamiento del profesor Semino y hay preguntas que quisiera formular. Él hace una equiparación en la Constitución de habitante a ciudadano, de lo contrario, no cerraría su argumento en el sentido de que aquel ciudadano uruguayo que abandone las fronteras y no habite en territorio nacional no tiene derecho al voto porque deja de pertenecer a la comunidad nacional. Estoy resumiendo su razonamiento.

**SEÑOR SEMINO.- Sigue siendo ciudadano; para nada pierde esa condición, lo que pierde es una de las características de la ciudadanía: poder votar.**

**SEÑOR CÁNEPA.- Elemento no menor y diría casi esencial: la ciudadanía.**

**SEÑOR SEMINO.- Pero lo puede restablecer en cualquier momento.**

**SEÑOR CÁNEPA.- Permítame partir de su razonamiento para hacerle una pregunta.**

Usted hace una equiparación entre habitante y ciudadano; está en la versión taquigráfica y en algún momento dijo que quien se va del país deja de pertenecer a la comunidad nacional y, por lo tanto, no es ciudadano. Quizás yo entendí mal. Ahora dice: "Sigue siendo ciudadano, pero no tiene derecho al voto". Varios profesores que han venido anteriormente han sostenido que la Constitución -usted lo sabe mucho mejor que yo, sin ninguna duda- es un proceso histórico de construcción con capa sobre capa de varias reformas, que ha dejado contradicciones importantes. Todos los constitucionalistas -esto sí es pacífico en la doctrina- encontraron varias de las contradicciones conceptuales que tiene la Constitución en diferentes temas, fruto de la dinámica política de por qué razones se fueron dando las sucesivas modificaciones a la Carta constitucional que nuestro pueblo ha ido votando en el transcurso del Siglo XX. El artículo 4º dice: "La soberanía en toda su plenitud existe radicalmente en la Nación, a la que compete el derecho exclusivo de establecer sus leyes, del modo que más adelante se expresará". Usted correctamente citó de la Sección III, De la Ciudadanía y del Sufragio, que es el corazón de lo que estamos tratando, los artículos 73, 74 y posteriores, que hablan de lo que es ser ciudadano en el Uruguay. El artículo 74 es muy claro cuando se refiere a ciudadanos naturales, pero cuando dice "avecinarse" se refiere a los nacidos en el exterior avecinándose y registrándose. Entonces, aunque vuelvan al exterior, ya con ese hecho son ciudadanos, están inscriptos y pueden volver a vivir en el exterior, pero la ciudadanía ya la tienen. Cuando vamos al famoso artículo 77 -que también es el corazón del tema- en el acápite dice: "Todo ciudadano" -estamos de acuerdo que abarca a todos los ciudadanos- "es miembro de la soberanía de la Nación, (...)" Por su parte, el artículo 4º decía: "La soberanía en toda su plenitud existe radicalmente en la Nación, a la que compete el derecho exclusivo de

establecer sus leyes, del modo que más adelante se expresará". Después señala que las leyes se elaboran a través del Poder Legislativo. Por lo tanto, como todo ciudadano es miembro de la soberanía de la Nación -y estamos de acuerdo conque el ciudadano no pierde esa categoría por irse- y radicalmente la soberanía pertenece a los ciudadanos, son ellos los que determinan el mecanismo de darse las leyes a través de este Parlamento. En consecuencia, volviendo al artículo 77 se dice: "(...) como tal es elector y elegible en los casos y formas que se designarán.- El sufragio se ejercerá en la forma que determina la Ley, pero sobre las bases siguientes:". Este artículo establece normas constitucionales taxativas que la ley no podrá pasar por delante.

Es posible razonar que si el artículo 4º establece que la soberanía radicalmente es ejercida por la Nación, y que si todo ciudadano es miembro de la soberanía de la Nación y la Nación implica la capacidad de hacer leyes de la manera que lo establece la Constitución, a través de este Poder del Estado, uno puede inferir en otro ángulo de análisis que el ciudadano, para poder ejercer libremente la soberanía que le da la Constitución por ser ciudadano -la Constitución no establece en mi opinión si debe estar o no en el país para continuar siendo ciudadano- la única forma que tiene de manifestar su soberanía es a través del voto para elegir el órgano que dicta las leyes, que son las normas de convivencia de nuestra sociedad.

Por tanto, cuando el profesor sostiene que sigue siendo ciudadano pero pierde el derecho al voto, me pregunto si no entra en contradicción flagrante con el derecho de todo ciudadano de ejercer la soberanía que tiene por el simple hecho de ser ciudadano. Esa es la primera pregunta.

Otro artículo famoso que hemos tratado en los últimos días, el artículo 80, en su Capítulo IV de la Sección III establece por qué causales se suspende la ciudadanía. En estos días he hecho una lectura más exhaustiva por necesidades políticas y he advertido que al final del artículo 80 se expresa: "El ejercicio del derecho que otorga el artículo 78 se suspende por las causales enumeradas precedentemente". Este artículo también es taxativo; no abre la posibilidad de que sea enunciativo y de que existan otras causales diferentes a la que la propia Constitución establece en su artículo 80 para suspender la ciudadanía y en ese caso no poder ejercer el derecho al voto, que es el tema central.

Quisiera saber en qué artículo de la Constitución se basa el profesor para sostener que más allá del artículo 80 existen otras causales previstas en la Constitución para que este ciudadano no pueda ejercer el derecho al voto.

**SEÑOR SEMINO.- No tengo todos los elementos de juicio, pero hay colegas que entienden que esto es inconstitucional; no sé qué habrá dicho, por ejemplo, el doctor Cassinelli Muñoz al respecto. En cuanto a si no existe una contradicción en lo que estoy diciendo, señalo que siempre es posible que existan contradicciones; a veces, uno no se da cuenta y, otras, son a propósito. Sinceramente, creo que en esto no hay contradicciones; la ciudadanía sigue teniéndose, pero hay razones de hecho y no jurídicas, que hacen que no se pueda ejercer.**

En la exposición de motivos del proyecto se menciona -en una forma que no me parece muy simpática; tanto es así que la subrayé- que se trata de una posición que solo puede ser sostenida por quienes pretenden que voten solo los privilegiados. Con esto parecería que aquellos que estimamos que hay que tener medios para trasladarse al país, queremos defender el voto de los privilegiados. No es así. Nos basamos en una razón de hecho, como hay tantas como, por ejemplo, que una persona no pueda votar el día de las elecciones, aunque tenga todo los derechos, porque está paralítica.

Desde mi punto de vista, quienes están fuera del país voluntariamente u obligados -no juzgo los casos- no pueden votar porque al cruzar las fronteras nacionales han dejado de pertenecer a la comunidad política. No los hemos excluido ni transformado en parias, porque si esas personas vuelven al país, se reintegran a la comunidad política.

Lo que decimos es que al lado de estas suspensiones -hasta por delitos se suspende la ciudadanía, pero no se pierde- hay circunstancias de hecho como hay tantas en la vida. Esto nos llevaría a profundas disquisiciones filosóficas. Hay que matizar el principio de igualdad que establece la Constitución -que es uno de los que defendemos con mayor vehemencia- y, en muchas circunstancias, hay que ayudar para que se materialice en los hechos. Es obvio que algunos partidos políticos basan -es respetable- su propaganda y su accionar político en decir: "Vamos a pasar de la formalidad a la realidad", es decir, pasar de las declaraciones constitucionales

a que estas se encarnen en la realidad. Siguiendo ese hilo de razonamiento, habría que pagar el pasaje a los uruguayos. De todos modos, habría una objeción: el hecho de que vengan a votar ese día y se vayan, no los hace formar parte de la comunidad nacional.

**SEÑOR CÁNEPA.- Usted ha dicho algo muy importante: que hay razones de hecho y no jurídicas. A su vez, ha hablado de la comunidad política. Estoy siguiendo su razonamiento; creo que es muy interesante y quiero desmenuzarlo, inclusive, para poder aprender.**

Como dijimos al comienzo, el artículo 4º de la Constitución refiere a la Nación y define muy claramente quién la integra y cuál es su alcance.

Cuando el doctor Semino dice que una persona que abandona el territorio nacional deja de pertenecer a la comunidad política, ¿también quiere decir que deja de pertenecer a la Nación? En el caso de que no deje de pertenecer a la Nación, el artículo 4º y el acápite del artículo 77 se siguen aplicando. Por lo tanto, tal como lo establece la Constitución, esos ciudadanos son los elementos soberanos de la definición de Nación. En mi concepto, la Constitución pone a la Nación en una jerarquía superior a la de la asociación o comunidad política.

El doctor Semino hizo referencia a razones de hecho y no jurídicas, y las explicó. Si no hay impedimento jurídico, sería lógico pensar que una ley podría facilitar las condiciones de hecho que hoy no permiten que esos ciudadanos voten. Como en su opinión no habría objeciones jurídicas con relación a este tema, a través de una ley generaríamos un mecanismo para solucionar un problema de hecho.

**SEÑOR SEMINO.- Estoy de acuerdo con el señor Diputado Cánepa en cuanto a que el concepto de Nación es anterior a todo lo demás. Sin embargo, durante ciento cincuenta años las mujeres, que eran la mitad de la Nación, no tuvieron derechos políticos. Asimismo, los menores de dieciocho años integran la Nación uruguaya pero no tienen derechos políticos.**

Decía el profesor Ernesto Renán que, desde el punto de vista sociológico, la Nación era un plebiscito cotidiano de querer vivir juntos todos los días. Para otros países la Nación está signada por la confesión religiosa. Ahora vemos el horror de Bolivia, donde hay mucha gente que cree que para ser boliviano hay que ser quechua o aymara. Es decir que hay diferentes maneras de encarar el concepto de Nación. Lo que yo digo es que aunque todos integren la Nación, jurídicamente algunos no tienen capacidad -porque no se las reconoce el derecho- de votar o de contribuir a elegir sus autoridades.

Los compatriotas están en el extranjero por una razón de hecho; quizá no fui muy claro en esto. Según el Ministerio, hay varios cientos de miles de uruguayos en el extranjero; tengo algunas dudas al respecto. Se dice que hay una importante cantidad de compatriotas en el exterior que desean votar. ¿Por qué les vamos a quitar un derecho inherente a la ciudadanía? ¿Por la mera circunstancia de que están fuera del país? La circunstancia es de hecho pero, en este caso -si dije otra cosa no es lo correcto-, el impedimento es jurídico.

Hay un artículo -que puede ser antiguo o estar desmonetizado- que establece que para actuar en Uruguay hay que estar dentro de los límites de nuestro territorio. Hay que comprender que eso era lo que tenían en mente los Constituyentes en 1830; no pensaban en el derecho internacional público o privado, en extraterritorialidad ni en soberanías internacionales.

Entonces, si se acepta mi criterio sobre el artículo 1º -creo que es el del doctor Cassinelli Muñoz-, esto sería inconstitucional. No pretendo tener la bola de cristal. Veo el problema de esa manera; lo relaciono con otros artículos que exigen la condición de avecinarse, es decir, que no les alcanzan las gestiones desde afuera sino que piden, en mayor o en menor grado, por una ley que puede ser inconstitucional o no, que la gente se avecine en el país.

Además, hay otra circunstancia que no surge directamente de la Constitución sino del proyecto, que podrá ser modificado. ¿Por qué esos ciudadanos, que conservan todos sus derechos, van a tener un tratamiento diferente del que recibimos los que estamos en el país, desconociendo de una manera clara el principio de igualdad? Nosotros estamos obligados a votar; si no lo hacemos, no nos dan el pasaporte y hasta no podemos firmar una escritura pública. Sin embargo, si esos compatriotas no votan, no les va a pasar absolutamente nada. Hay que solucionar este problema, y para hacerlo, se necesitan dos tercios de votos.

Con respecto al artículo 1º, cito al doctor Cassinelli Muñoz porque somos viejos amigos y le tengo un gran respeto. En un primer momento, me alegró mucho que coincidiéramos en este punto, pero después me enteré de que con relación a la segunda parte dijo que le había convencido el razonamiento del doctor Pérez Pérez y que para esto se necesita mayoría, aunque dijo que a lo mejor cambiaba de opinión. A veces el doctor Cassinelli Muñoz -por cuyo saber jurídico soy el primero en sacarme el sombrero- tiene ciertos razonamientos bizantinos en la discusión con sus colegas y con sus amigos. Entonces, cuando dicen que el doctor Cassinelli Muñoz piensa como uno, hay dos sentimientos. A veces uno se siente afortunado, porque es una autoridad jurídica.

Muchas veces -lo digo con el debido respeto por los legisladores blancos- hemos estudiado las opiniones del doctor Martín Etchegoyen, que era un hombre muy sabio, que entendía mucho de derecho, pero que a veces decía muchas macanas. En la Facultad se estudiaban esas cosas porque las había dicho Etchegoyen; si las hubiera dicho Miguel Semino, nadie las hubiera tenido en cuenta. Estas anécdotas de Etchegoyen las recordaba no hace mucho tiempo el doctor Gros Espiell, en la presentación del libro del Senador Correa Freitas en una Universidad.

Entonces, me reconforta que un estudioso muy dedicado del Derecho Constitucional haya dicho que esto le parece inconstitucional por este motivo. Este argumento -que para mí es el decisivo- tiene como correlato que si se permite votar a estas personas, se establece una inconstitucionalidad de otro tipo. Me refiero a que van a votar y no van a estar sometidos a las normas jurídicas de sus representantes. Van a votar con tranquilidad y en una actitud egoísta o natural, dirán: "Voto, y si hay impuesto a la renta, no me importa; que se arreglen los que se quedan". Esto puede ser superable. Pero lo que no es superable es la objeción de los dos tercios de votos, porque todo este proyecto de ley es una modificación del procedimiento de votación.

Si quieren, no acepten mi primer argumento en el sentido de que lo más importante es que por este camino se modifica la cantidad de electores; ¡vaya mayor garantía que saber a ciencia cierta cuántos los electores tiene el país para hacer la contabilidad correspondiente para la obtención de bancas!

Con este proyecto de ley se permitirá que gente que está fuera del país resuelva sin responsabilidad y sin las garantías que establece la legislación nacional. Se me podrá decir que se hace lo posible; creo que es así.

Insisto en que no soy especialista en técnicas electorales; simplemente, estudié lo que se relacionaba de manera directa con la Constitución. De todas formas, basta que se hable de enviar sobres, fichas y demás para darse cuenta de que se trata de procedimientos electorales y de que, indudablemente, se necesitan dos tercios de votos.

Además, he leído la opinión de algunos asesores del Ministerio de Relaciones Exteriores con respecto a este tema. El doctor Korzeniak -supongo que es el hijo de mi colega, quien hubiera dicho que esto es una inconstitucionalidad enciclopédica- estima que son necesarios dos tercios de votos. Si el hijo del doctor Korzeniak por razones genéticas sabe lo mismo que el padre -que indudablemente es un gran jurista, no tengo inconveniente en reconocerlo; en una época fuimos amigos-, están bien asesorados: se necesitan dos tercios de votos.

Vuelvo a decir, para terminar con esto, que no veo una contradicción, porque no pierden la ciudadanía los señores que están fuera; tienen un obstáculo para cumplir con uno de sus derechos. Se pretende sustituir ese obstáculo -si yo sigo el razonamiento-, pero de una forma que no lo permite la Constitución.

La Constitución permite, por ejemplo, que se hagan viviendas económicas, que se establezcan precios diferenciales, que los discapacitados puedan tener preferencia en las oficinas públicas -como desarrollo del principio de igualdad-, pero no permite que para solucionar el problema de hecho que tienen los uruguayos en el extranjero, se establezca el voto epistolar.

Agradezco la invitación porque, como ya dije, es un baño de juventud que uno vuelva a ocuparse de estos temas cuando se está jubilado.

**SEÑOR PRESIDENTE.- Agradecemos enormemente la participación y el buen ánimo con que siempre actuó el doctor Semino y, naturalmente, nos seguiremos viendo porque él sabe que en estos temas siempre nos va a importar su opinión.**

(Se retira de Sala el doctor Miguel Semino)

(Ingresa a Sala el doctor Martín Risso Ferrand)

**——La Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración tiene el placer de recibir al doctor Martín Risso Ferrand para conocer su pensamiento sobre el voto de los uruguayos en el exterior y las dificultades que desde el punto de vista técnico y, sobre todo, desde el punto de vista constitucional esto pueda presentar.**

Aclaramos al estimado profesor que en la Comisión normalmente dejamos que hable el invitado y luego se le hacen preguntas, que no tienen por objeto debatir sino aclarar su pensamiento.

**SEÑOR RISSO FERRAND.- En primer término, yo soy el que agradece la invitación; es un honor estar aquí, y procuraré colaborar en algo.**

Como me habían pedido que hiciera un planteo general, se me ocurrió estructurar cuatro grandes temas. Dos de ellos que han trascendido más a la prensa como problemáticos, un comentario general sobre el proyecto y, por último, algunos problemitas puntuales o menores que yo le veo o, en algún caso, alguna interrogante.

El primer tema que se planteó respecto a este proyecto de ley es si es ajustado a la Constitución que votaran ciudadanos que en el momento de emitir el voto estuvieran en el extranjero. No sé quiénes han sostenido esta posición -por lo menos en la prensa no vi quiénes eran-, o sea que voy a hablar sin conocer quiénes sostuvieron esto ni cuáles eran sus argumentos. En mi opinión, no es posible sostener que haya una inconstitucionalidad en el proyecto por el hecho de que cuando se emita el voto se esté en el extranjero. Nosotros tenemos los derechos inherentes, los derechos políticos, los derechos derivados de la nacionalidad y de la ciudadanía. Son derechos humanos y, por lo tanto, se le aplican los principios interpretativos propios de materia de derechos humanos. Por ello, toda restricción a un derecho humano requiere de una excepción a texto expreso. En materia de derecho a voto las únicas excepciones que encontramos con respecto a los ciudadanos naturales y legales son las hipótesis de suspensión por los artículos 75, 80 y 81 y la hipótesis de pérdida por el inciso 2º del artículo 81; y ninguna de esas encaja en este caso. Por lo tanto, me parece que es razonablemente claro y sencillo sostener que no hay ninguna prohibición constitucional para que emita el voto una persona que se encuentra en el extranjero.

Un segundo tema, que también ha salido en la prensa, refiere a cuáles son las mayorías legislativas para aprobar un proyecto de este tipo. El tema anterior me parece muy claro, y este también lo es; y creo que es muy claro que se requieren dos tercios de votos.

El numeral 7º del artículo 77 dice: "Toda nueva ley de Registro Cívico o de Elecciones, (...)". El sentido natural y obvio de la palabra elecciones es muy claro: este proyecto se refiere a las elecciones. Más adelante este numeral dice: "(..) modificación o interpretación de las vigentes, (...). Esta mayoría especial regirá solo para las garantías del sufragio y de la elección, (. .)".

Me parece muy claro que este proyecto refiere a normas que hacen a las garantías y a las formas de elección y que por lo tanto se requieren los dos tercios de votos.

Un tercer comentario general es que del artículo 77, como base del sufragio, surge expresamente la necesidad de que el voto sea secreto e, implícitamente -porque no lo dice de modo expreso la Constitución- que el voto sea libre. En forma muy sintética, que el voto sea secreto procura garantizar y asegurar la privacidad del votante; en segundo término, librarlo de todo tipo de presiones y, por último, evitar manipulaciones. Creo que aquí sí el proyecto tiene un problema de inconstitucionalidad.

Este proyecto de ley no asegura la privacidad del votante, no lo libra de presiones -puede ser presionado-, y tampoco evita o asegura que no habrá manipulaciones con el voto. El voto, además, debe ser libre, y con esto se procura asegurar que el votante disponga de todas las opciones posibles de sufragio. En primer lugar, tiene que disponer, al menos formalmente, de todas las hojas de votación, lo que no ocurriría con la persona que vota en el extranjero. En segundo término, tienen que regir plenamente todas las garantías de la Corte Electoral en materia de contralor y de penalización de los delitos electorales; lo que tampoco ocurriría en este caso. Creo, entonces, que aquí sí hay un problema de inconstitucionalidad en el proyecto.

De todas formas, creo que podría superarse esta inconstitucionalidad si en lugar de voto epistolar se hiciera un voto de tipo consular o en las Embajadas. Señalo que si se hiciera esto no sería una ley sencilla, ya que habría que adoptar una serie de previsiones bastante complejas; por ejemplo, no podría admitirse que el Poder Ejecutivo creara o suprimiera Embajadas o Consulados, ya que eso se podría prestar a una maniobra electoral para favorecer intereses políticos. Habría que asegurarse cómo van a funcionar las mesas de votación, que no es un tema sencillo, y también está presente el problema de cómo ejercerían su contralor los partidos políticos, que es algo verdaderamente complejo.

Voy a realizar ahora algunos comentarios generales. Señalo, como peculiaridad, que el artículo 1º refiere a los ciudadanos que no tengan la ciudadanía suspendida conforme al artículo 80 de la Constitución de la República. Esto está bien, pero hay dos casos más de suspensión de la ciudadanía en los artículos 75 y 81, que deberían agregarse a este artículo 1º.

También tengo algunas preguntas -para las que no tengo respuesta-, por las que podría considerarse que el proyecto es inconsistente. En primer término, ¿por qué en este proyecto se deja afuera del voto epistolar la participación en los referendos departamentales y en las iniciativas populares departamentales y locales? Si se autoriza el voto departamental, parecería razonable que se autorizara la participación en los institutos de gobierno directo departamentales.

Tampoco es claro que se esté habilitando el voto de los ciudadanos radicados en el extranjero en el caso de las elecciones del artículo 148, las elecciones anticipadas en caso de disolución, lo cual tampoco tendría mucho sentido. Y quedarían excluidas las elecciones internas de los partidos políticos, que parecería ser la hipótesis más lógica o más razonable para que votaran quienes están en el extranjero.

Otra duda o inconsistencia que genera el proyecto refiere a los institutos de gobierno directo a nivel nacional. El inciso segundo del artículo 79 prevé dos institutos de gobierno directo, que son el referéndum contra las leyes y la iniciativa popular en materia legislativa. Pero este proyecto solo habilita a los ciudadanos radicados en el extranjero que participen en el referéndum y no en la iniciativa. No entiendo cuál puede ser la razón para esa diferenciación. Y lo mismo ocurre en materia constitucional: se habilita la participación en los plebiscitos pero no en la iniciativa popular, lo que también produce algún tipo de distorsión.

Por último, quiero señalar que el problema de las migraciones es un tema que se ha puesto de moda a nivel mundial en los últimos años, es uno de los principales asuntos en los foros internacionales y refiere a los derechos humanos; hay pronunciamientos recientes de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y del Tribunal Europeo de los Derechos Humanos. Ahora bien, la problemática de la migración, en realidad, va en sentido inverso. El problema de la migración no es que quienes migraron sigan participando políticamente en su país de origen, sino que obtengan el derecho a sufragio en el país en el que están residiendo. Señalo esto como un comentario general, ya que este proyecto no iría en la línea en la que se está analizando internacionalmente esta problemática.

**SEÑOR PRESIDENTE.- Usted dijo en algún momento que todos los ciudadanos tienen el derecho al voto -cumpliendo los requisitos de la edad requerida y demás-, que no se pierde por vivir en el extranjero. Entonces, si todos los ciudadanos tienen derecho al voto, estén en el Uruguay o en el exterior y el artículo 332 de la Constitución dice que las disposiciones que establecen derechos no se dejarían de aplicar por la respectiva reglamentación, quiero preguntar lo siguiente: ¿no será que el ciudadano uruguayo, aunque esté en el exterior, tiene derecho a votar y, en consecuencia, ni siquiera es necesaria una ley? Si ya tiene ese derecho, ¿no será que lo que hay que hacer es instrumentar esto para que el ciudadano en el exterior vote?**

Planteado esto desde otro punto de vista, hoy tiene el derecho en forma potencial, a tal punto que si está en condiciones de pagarse un pasaje en un avión, un buque o lo que fuera, viene y vota. ¿No será que tiene el derecho y solo falta la reglamentación?

**SEÑOR RISSO FERRAND.- No tengo ninguna duda de que el derecho al voto surge del artículo 77 de la Constitución. Es decir que no tengo ninguna duda de que el ciudadano es titular del derecho. Pero se precisa una ley, porque el sufragio se ejerce de acuerdo con la ley y con las garantías constitucionales que establece la Constitución. O sea que se precisa una ley que establezca cómo se va a cumplir. Es lo mismo que pasa con la persona que está inscrita en Artigas, pero se encuentra en Rocha. Va a tener que**

**ejercer su derecho al voto, pero tendrá que ir a Artigas. Lo mismo sucede con quien está inscrito en Artigas, pero se encuentra en Zaire: de acuerdo con la ley tendrá que viajar a Artigas, porque no se admite otra forma de sufragio.**

En definitiva, es un problema de garantías del sufragio, pero estoy de acuerdo con que tiene el derecho. Se tiene derecho por ser ciudadano.

**SEÑOR CÁNEPA.- Agradecemos al Decano Risso Ferrand su presencia.**

Escuché con atención su exposición, que fue concisa y breve, pero contundente en los cuatro puntos que se plantearon.

Usted comenzó diciendo que no es inconstitucional el proyecto de que los ciudadanos en el exterior tengan la posibilidad de votar, por los argumentos que dio. Los juristas que han venido acá han dado posiciones diametralmente opuestas y casi todos dicen que para ellos el punto es muy claro o exageradamente cristalino, que no entienden cómo otro colega puede razonar de otra manera, etcétera; es sorprendente. Como humilde abogado, no sé si es una deformación profesional ser firmes cada vez que hablamos, pero es llamativo que todos y muy bien defiendan con ardor sus posiciones.

**SEÑOR ALONSO.- Pero ha sido el más cauteloso.**

**SEÑOR CÁNEPA.- Sí, quizás usted ha sido el que lo ha planteado de la manera más cautelosa. Pero por cautelosa no deja de ser muy contundente y firme.**

En cuanto al segundo punto, que es el que refiere a las mayorías del artículo 77, por lo que entendí de su razonamiento, se debe interpretar que este proyecto o cualquier ley que vaya a instrumentar el voto en el exterior -ya sea epistolar o consular- para usted entra indefectiblemente en el numeral 7º), en el que se dice que toda modificación o interpretación de las normas vigentes requerirá dos tercios de votos y agrega que esta mayoría "regirá sólo para las garantías del sufragio y elección"; y después habla de otros temas de la Corte Electoral, que no es lo que nos ocupa. Entonces, quisiera saber si cualquier proyecto de ley que instrumentara la forma para que esos ciudadanos ejerzan el derecho al voto pasaría por la mayoría de dos tercios de votos del numeral 7º).

Por otra parte, usted dice que el voto de los ciudadanos en el exterior no es inconstitucional -por los argumentos que no voy a repetir; tema que hemos discutido y que compartimos-, pero nos advierte de algo de fondo que también han señalado otros colegas Diputados. Usted dice que acá tenemos un problema en cuanto a la libertad del votante y de la garantía del sufragio, que debe ser secreto. En el artículo 77 se establece la calidad de secreto y obligatorio. Usted le da el alcance que interpreta -correctamente, en mi opinión- cuál es el sentido del voto secreto. Si bien la Constitución no dice que sea "libre", todos sabemos la historia política de por qué nació el voto secreto en el Uruguay: por la necesidad del ejercicio libre y consciente del ciudadano de expresar su voluntad acerca de quién debe gobernar este país.

Usted, sin embargo, agrega un tema que ya han planteado otros. Usted habla del problema del acceso o de la libertad del votante, que solo se salvaría con un cuarto secreto en una Embajada o Consulado y no en la casa de cada uno, como sería el caso del voto epistolar de los ciudadanos españoles o italianos. En mi familia conocemos eso; llegan los votos y nos reunimos a votar todos juntos. Yo comprendo ese punto.

Pero señala que no tenemos la libertad de acceso a todos los partidos o a todas las listas. Hoy en el Uruguay los partidos llevan las listas a la Corte para registrarlas. Y por los grandes problemas de estructura de los partidos es complicado llegar a las mesas de votación con las listas. Una solución que encontró el Estado fue adelantarles dinero -calculando sobre la base de los votos obtenidos en la votación inmediatamente anterior-, pero es muy claro que no todos están en un pie de igualdad, y los partidos menores, con menos dinero y estructura, no llegan a tener hojas de votación en todos los circuitos nacionales. Sin embargo, la Corte aún hoy no garantiza la igualdad de acceso al ciudadano porque si no lleva la lista, puede encontrarse con que en el circuito no está la que iba a votar porque el partido no pudo financiar la cantidad de hojas necesarias para todos los circuitos. Y la Corte no garantiza eso. Entonces, si eso rige así en la elección nacional, no veo qué obsta a que ese problema se salvase al enviar los partidos las listas, en función de sus posibilidades. Si esto es

injusto, es otra discusión, pero es como funciona hoy, y nadie ha denunciado hasta ahora que esto quite garantías a las elecciones que hemos realizado bajo este sistema, que desde luego es perfectible.

Otro problema con relación al voto consular -que comparto- es quién sería el encargado de recibirlo. Tendríamos que instrumentar una ley para que los cónsules u otros funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores tuvieran la capacidad de ser oficiales de mesa, etcétera.

Habla también del control de los partidos. Esto al día de hoy tampoco se da. Depende de la capacidad de cada partido controlar o no el voto. Es un derecho, pero no una obligación. Por lo tanto, no veo un obstáculo en función de la capacidad de los partidos para controlar eso. Si bien es un derecho, al día de hoy hay muchos que no lo ejercen porque muchos partidos no tienen la posibilidad de cubrir todas las mesas electorales cuando se va a realizar el escrutinio. Quien garantiza fervientemente eso es la Corte Electoral.

Entonces, las preguntas son las siguientes. La primera, si cree que cualquier hipótesis se aplica al artículo 7º) de la Constitución, cuando se habla del derecho al voto. La segunda, si piensa que los argumentos sobre falta de libertad y de secreto son problemas de logística sobre cómo aplicar el voto o si obsta a la posibilidad de instrumentar el voto epistolar de cualquier manera. Y la tercera, si cree que los argumentos que dio, que no se aplican hoy en el Uruguay, entran en contradicción en cuanto a las garantías en el exterior o a nivel nacional.

**SEÑOR RISSO FERRAND. - Sobre la mayoría especial, ustedes saben mejor que yo que el principio general es el de la mayoría simple: mayoría de miembros presentes cuando el cuerpo colegiado tiene quórum. Las mayorías especiales siempre son de interpretación estricta; todo lo que no está comprendido dentro de las mayorías especiales entra dentro de la mayoría simple.**

Las mayorías especiales que prevé la Constitución son mayorías de componentes: dos tercios y tres quintos. En el artículo 77 tenemos dos mayorías. Está la del voto obligatorio, que es mayoría de componentes; otra mayoría especial. Entonces, contesto la pregunta: no toda ley va a caer dentro del artículo 77; hay leyes que indudablemente no caen. Creo que este proyecto -independientemente de que sea constitucional o no-, así como un proyecto que reglamentara el voto consular, caería dentro de este artículo. En primer lugar, por el concepto natural y obvio de la expresión "elecciones" y, en segundo término, porque dice que esta mayoría "regirá solo para las garantías del sufragio y elección". Me parece muy claro que este proyecto -así como otro que pretendiera establecer el voto consular- se está refiriendo a las garantías del sufragio y de la elección. Sé por trascendidos de prensa que se ha sostenido -creo que fue Pérez Pérez- que este proyecto estaría comprendido en la reglamentación del voto obligatorio del numeral 2º). Creo que no, porque tendríamos una contradicción entre los numerales 2º) y 7º). ¿Es reglamentación del voto o garantía del sufragio? Hay que armonizar estas dos disposiciones, y la forma de hacerlo -ha sido lo tradicional en el Uruguay; existen antecedentes- es que la mayoría absoluta de componentes del numeral 2º) se refiere a la reglamentación del voto obligatorio, esto es, a las sanciones que se van a aplicar a las personas -a los efectos de la reglamentación-, mientras que la forma en que se emite el voto estaría comprendida en las garantías del sufragio del numeral 7º). Así se armonizan las dos mayorías especiales en forma satisfactoria.

La segunda pregunta era sobre la libertad del votante y el Diputado señalaba que hoy la Corte funcionaba de determinada manera. Sinceramente, no sabía que la Corte funcionaba así. Creo que es inconstitucional lo que hace la Corte Electoral. Esta debería asegurar que en todas las mesas de votación existan todas las listas y no debería trasladar esto a los partidos políticos.

Tampoco podemos quedarnos en el tema del pedacito de papel; podría haber formas electrónicas, informáticas, que dan muchísimas garantías y son económicas, más baratas y rápidas y que evitarían todos estos problemas. Pero creo que a los efectos de garantizar la libertad del sufragio, la Corte Electoral debería velar porque hubiera listas suficientes en todos lados.

En consecuencia, no podemos justificar un proyecto de ley basándonos en una práctica que es contraria a la Constitución. Si la Corte hace eso -no lo dudo, si ustedes lo dicen-, está mal y no debería hacerlo.

En cuanto al tercer argumento, reconozco que es el más endeble y por eso lo mencioné en último término. Controlar las elecciones es un derecho que tienen los partidos políticos. Creo que hay un problema de realidad. Una cosa es que una lista a la Cámara de Representantes, de Montevideo, deba cubrir las mesas de este departamento, y otra, que además de las mesas de Montevideo tengan que cubrir el Consulado de Nueva

York, París, etcétera. Desde el punto de vista de la viabilidad práctica del ejercicio de este derecho, cambia un montón, pero reconozco que es el argumento de menor importancia.

No sé si contesté todo.

**SEÑOR CÁNEPA.- Sí, y lo hizo con mucha claridad.**

**SEÑOR SALSAMENDI.- Lamentablemente, no pude estar presente cuando el doctor Risso Ferrand realizó su exposición, pero el señor Diputado Cánepa me comentó que, en síntesis, su posición era que la eventual implementación del voto epistolar afectaría las garantías del sufragio porque no asegura el secreto del voto.**

Existen otros sistemas electorales en países que tienen disposiciones constitucionales bastante parecidas a las nuestras en cuanto a asegurar el secreto del voto; hay innumerables ejemplos en el derecho comparado en ese sentido. Sin embargo, en esos casos nunca se han planteado problemas de inconstitucionalidad ni la objeción de que se pudiera afectar el derecho de los ciudadanos, etcétera. Insisto: si bien hay muchos países que no aceptan este sistema, existe un número muy importante de otros que efectivamente lo utilizan. ¿Del derecho comparado surgen doctrinas que entiendan que no se respeta el secreto o, inclusive, la estricta libertad del votante al momento de emitir su sufragio?

**SEÑOR RISSO FERRAND.- En primer término, sí se han planteado problemas de inconstitucionalidad de estas soluciones en el derecho comparado. Es más: en la inmensa mayoría de países que tienen el sistema de voto consular o por Embajadas se han registrado antecedentes de cuestionamientos académicos y, en algunos casos, jurisdiccionales. Quiere decir que en esos países el tema ha sido discutido. En España, por ejemplo, es una cuestión que se discute regularmente, y cada vez que ocurre vuelven todas las dudas sobre el sistema constitucional.**

De todas formas, me permito señalar que los argumentos del derecho comparado son muy genéricos, y los que hay en este tipo de casos van para los dos lados. Si recurrimos al derecho comparado tendríamos que constatar que la inmensa mayoría de los países no permite el voto de los ciudadanos que no están dentro del territorio. O sea que, en definitiva, eso es lo que me puede dar el derecho comparado.

De la lectura de nuestra Constitución y aplicando el método interpretativo que ella tiene, surge que la regulación del voto secreto y del voto libre -que no es expresamente mencionada, pero está implícita- lleva a esta solución.

Tampoco hay por qué ir al derecho comparado; eso pasa internamente en el Uruguay. Hay unas cuantas entidades privadas que admiten el voto por correspondencia. Esto funciona bien, tiene problemas cada tanto, pero es completamente distinto a lo que estamos planteando, porque no se rigen por las mismas normas que las elecciones nacionales, ni tienen su trascendencia; no es lo mismo elegir a la Directiva de una cooperativa que a autoridades nacionales.

**SEÑOR CÁNEPA.- El doctor Risso Ferrand nos alertó acerca del problema de la libertad y del secreto del voto. Sin embargo, se ha planteado por ahí que con cualquiera de estos proyectos estaríamos rompiendo el principio de igualdad porque sería imposible obligar a que votaran los ciudadanos uruguayos que vivan en el exterior. Si implementáramos este mecanismo, los ciudadanos residentes en el país tendrían el derecho y la obligación de votar, pero los que viven en el exterior sólo tendrían el derecho a hacerlo, con lo cual se actuaría de forma discriminatoria, violentando el principio de igualdad consagrado en el artículo 8º de la Constitución.**

No comparto esta tesis y quisiera saber qué opina al respecto el doctor Risso Ferrand.

**SEÑOR RISSO FERRAND.- El principio de igualdad ha sido y sigue siendo uno de los principales y más problemáticos temas del derecho constitucional uruguayo y, en general, ha sido uno de los problemas de la humanidad, desde Aristóteles -hace dos mil quinientos años- hasta nuestros días.**

Además, tenemos otro problema: en materia de igualdad, en Uruguay tenemos muy pocos trabajos doctrinales; la jurisprudencia -dicho con todo respeto- es muy anticuada. Se manejan conceptos verdaderamente anticuados; cualquier país latinoamericano tiene jurisprudencia más actualizada que la nuestra en materia de igualdad. Eso es raro, porque aquí las sentencias se cumplen -en otros países quizás no- pero, en el papel, técnicamente, es mejor la sentencia; por lo menos es así en materia de igualdad, no en otros temas.

El principio de igualdad en cuanto a los ciudadanos y el derecho al voto rige de la siguiente forma: todos los ciudadanos que no tengan suspendida su ciudadanía tienen derecho al voto; para votar tienen que ir al lugar donde la ley establece que deben hacerlo. El habitante de Rivera que vota en Canelones deberá trasladarse a ese departamento si quiere votar; si no, no vota. Me podrán decir que hay una desigualdad de hecho porque hay gente que sigue viviendo en la misma casa desde que tenía dieciocho años y vota en la vereda de enfrente. Es cierto, hay una serie de desigualdades de hecho.

En materia de voto obligatorio, las diferencias que en la actualidad recoge la ley están dadas, básicamente, por razones de salud y de encontrarse en el extranjero. Quiere decir que el hecho de estar en el extranjero es una causal de imposibilidad de votar. En ese caso, se da la misma desigualdad. Si yo vivo en Argentina, me tomo el Buquebús y voto y otro no viene porque no tiene plata para hacerlo; la desigualdad existe. Pero no veo que desde ese punto de vista haya algún problema con el principio de igualdad.

Podría haber alguna cuestión muy menor -aclaro que estoy pensando en voz alta- derivada del hecho de que si el ciudadano domiciliado en Uruguay no vota, tiene que pagar la multa; en cambio, si el domiciliado en el extranjero no vota aunque tenga un Consulado en su casa, no pasa nada. De todos modos, es una desigualdad sin consecuencias; no veo que alguien pueda agraviarse porque exista esto.

**SEÑOR PRESIDENTE.- En nombre de la Comisión agradecemos mucho la presencia del doctor Risso Ferrand y su buen ánimo para ilustrarnos.**

**SEÑOR RISSO FERRAND.- El agradecido soy yo.**

(Se retira de Sala el doctor Martín Risso Ferrand)

(Ingresa a Sala el doctor Ruben Correa Freitas)

**——La Comisión tiene el gusto de recibir al doctor Ruben Correa Freitas. El tema de la convocatoria es el proyecto de ley referido al voto de uruguayos residentes en el exterior y, sobre todo, las consideraciones desde el punto de vista constitucional del proyecto.**

**SEÑOR CORREA FREITAS.- En primer lugar, quiero expresar mi profundo agradecimiento por el hecho de que la Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración de la Cámara de Representantes me haya hecho el honor de convocarme para analizar un tema que, sin ninguna duda, hace tiempo se viene discutiendo en nuestro país. Sabemos que este proyecto ha tenido su iniciativa en el Poder Ejecutivo y, naturalmente, ha generado una gran expectativa, sobre todo en aquellos ciudadanos uruguayos que están radicados en el exterior.**

He estudiado el proyecto, que consta de once artículos, y voy a hacer consideraciones de carácter general y de carácter particular. En lo que se refiere al análisis general del proyecto a estudio de esta Cámara, cabe afirmar que en esta materia en la que se pretende regular hay dos caminos para llevarlo a la práctica, en la medida en que haya voluntad política para consagrar el voto de los ciudadanos que están radicados en el exterior. Uno es el de la reforma constitucional a través de cualquiera de los procedimientos previstos en la Constitución de la República, es decir que haya una modificación por la cual se consagre efectivamente el voto de los ciudadanos uruguayos radicados en el exterior, en las condiciones que establezca dicha reforma, o que la propia norma constitucional cometa a la ley la reglamentación. La otra alternativa es la que se ha optado en este proyecto, es decir, regularlo por ley. En la medida en que se ha elegido esta última posibilidad, es decir, la regulación del ejercicio del voto de los ciudadanos radicados en el exterior por ley, considero que está comprendido dentro de lo que dispone el numeral 7º del artículo 77 de la Constitución. Se trata de una ley que requiere de mayoría especial para su sanción, esto es, dos tercios del total de componentes de cada

Cámara. Dicho numeral expresa: "Toda nueva ley de Registro Cívico o de Elecciones, así como toda modificación o interpretación de las vigentes, requerirá dos tercios de votos del total de componentes de cada Cámara. Esta mayoría especial regirá sólo para las garantías del sufragio y elección, composición, funciones y procedimientos de la Corte Electoral y corporaciones electorales. Para resolver en materia de gastos, presupuestos y de orden interno de las mismas, bastará la simple mayoría".

Entonces, señor Presidente, cabe recordar que en esta materia el Parlamento ha sancionado a lo largo del tiempo diversas normas, algunas de las cuales son legales y de vieja tradición en el país como, por ejemplo, las del año 1925. Debemos recordar que hay dos leyes de elecciones del año 1925: la Ley Nº 7.812, de 16 de enero de 1925 y la Ley Nº 7.912, de 22 de octubre del mismo año. Recuerdo a tres personas que respetamos y que sabían mucho de esta materia: los ex Senadores Santoro y Cigliuti y don Renán Rodríguez, este último, Presidente de la Corte Electoral. Es interesante leer intervenciones y discursos que ellos hicieron en el Parlamento sobre temas electorales, que realmente demostraban un enorme conocimiento. Recuerdo una intervención extraordinaria y con un conocimiento histórico muy profundo del entonces Senador Santoro -que además cito en mi libro de Derecho Constitucional-, que refiere a la evolución del sistema electoral uruguayo.

Decía, entonces, que hay dos leyes claves de 1925 y más de una vez escuché decir, tanto a Renán Rodríguez, como a Cigliuti y a Santoro, que había que tener mucho cuidado con tocarlas porque eran muy savias y habían sido fruto de arduas e intensas negociaciones entre blancos y colorados. Estas dos leyes como todos recordamos han sido modificadas primero por la Ley Nº 16.017, de 20 de enero de 1989, que reglamentó la obligatoriedad del voto y el recurso de referéndum y luego por la Ley Nº 17.244, de fecha 30 de junio de 2000, que modificó la forma de interposición del recurso de referéndum contra las leyes. ¿Por qué estoy diciendo que esta ley que está a consideración de la Comisión requiere dos tercios de votos? En primer lugar, quiero señalar que la Constitución requiere dos tercios de votos del total de componentes de cada Cámara para las siguientes materias, según lo establece el ordinal 7º del artículo 77: garantías del sufragio y elección, composición, funciones y procedimientos de la Corte Electoral y corporaciones electorales. La Constitución aclara que se requiere ley con mayoría simple para todo lo que se refiera a la materia de gastos, presupuesto y orden interno. La propia Constitución aclara bien en qué materia se requiere mayoría especial y en qué materia se requiere mayoría simple. ¿Por qué afirmo que esta iniciativa que ha remitido el Poder Ejecutivo para consagrar el voto de los ciudadanos uruguayos en el exterior requiere una mayoría especial de dos tercios de votos? Primero, porque este proyecto de ley consagra una nueva forma de emisión del sufragio que se aparta notoriamente del sistema aplicado en el territorio uruguayo donde están en juego, como todos sabemos, las garantías del sufragio. A mi juicio, un primer fundamento por el cual sostengo que este proyecto de ley requiere mayoría especial es porque se están modificando normas previstas en la ley de elecciones en cuanto a la forma de emisión del sufragio. En segundo lugar, considero que una segunda razón por la cual sostengo que se requiere mayoría especial de dos tercios del total de componentes de cada Cámara es porque en este proyecto se establecen nuevos procedimientos para la Corte Electoral y órganos electorales que se apartan del que prevén las leyes electorales que están en vigencia en nuestro país.

Entonces, estos son dos fundamentos claros para sostener que esta iniciativa requiere, desde el punto de vista estrictamente formal, mayoría especial de dos tercios de votos del total de componentes de cada Cámara.

En cuanto al análisis en particular del proyecto, debo expresar que considero que es inconstitucional en cuanto al fondo, porque consagra el voto facultativo de los ciudadanos uruguayos radicados en el exterior. A mi juicio, viola el ordinal 2º del artículo 77 de la Constitución, que consagra el voto obligatorio; como recordarán, esto fue reglamentado por la Ley Nº 16.017, de 20 de enero de 1989. Es indudable que esta iniciativa se aparta de la norma porque establece que el voto es facultativo mientras que la Constitución establece que es obligatorio.

Otro punto que merece la calificación de inconstitucional de este proyecto es que no garantiza el voto secreto, tal como lo establece la Ley de Elecciones Nº 7.812, de 16 de enero de 1925, en especial en los artículos 81, 82, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 92 y 93. Me refiero, fundamentalmente, a dos aspectos que me parecen esenciales para garantizar la pureza del sufragio: a las comisiones receptoras de votos, con el control de los partidos políticos, y al cuarto secreto.

Además, considero que en todo lo relacionado con los procedimientos electorales es imprescindible consultar a la Corte Electoral, como seguramente esta Comisión ya ha hecho; tratándose de procedimientos electorales,

sin ninguna duda el órgano especializado en la materia debe ser consultado.

Considero que en caso de aprobarse el proyecto de ley, se generarán graves problemas políticos debido a la falta de transparencia del sistema proyectado para votar en el exterior. A mi juicio, tal como está redactado, el proyecto de ley va a crear problemas de confianza en el sistema electoral, que hasta la fecha no han existido; si por algo se caracteriza el sistema electoral uruguayo es por las garantías para asegurar la pureza del sufragio, que evitan la desconfianza o la falta de transparencia del sistema.

Como decían Cigliuti, Santoro y Renán Rodríguez, creo que hay que preservar estas sabias leyes de elecciones del año 1925. Si se quiere hacer modificaciones -nadie se puede negar a hacerlas cuando cambian las circunstancias- debe haber, por lo menos, un muy amplio consenso político.

Quiero señalar especialmente el artículo 4º del proyecto de ley, que establece: "La comunicación deberá realizarse por correo certificado con no menos de noventa días de antelación a las elecciones nacionales en formularios que confeccionará la Corte Electoral al efecto, en cuyos espacios deberán consignarse (...)". Luego enumera una serie de literales en los que se señala los nombres y apellidos del interesado y de sus padres, el domicilio en el exterior, la serie y número de su credencial cívica y tres impresiones del dígito pulgar derecho.

Otra disposición que me merece especial consideración y que creo va a generar muy graves problemas en el futuro, en caso de aprobarse el proyecto, es el artículo 6º, que establece: "La Corte Electoral enviará a los ciudadanos cuya comunicación fuera aceptada, el material necesario para sufragar por correspondencia en las elecciones nacionales, en la eventual segunda vuelta, en las elecciones departamentales inmediatamente siguientes y en los referendos y plebiscitos constitucionales (...)". A continuación se detalla el material que remitirá la Corte Electoral.

Voy a formular algunas objeciones que el Parlamento deberá analizar; por supuesto que si pueden ser salvadas, estaremos todos muy felices. Creo que todos los partidos políticos de Uruguay tienen la mejor buena voluntad y el mejor espíritu para que el sistema electoral uruguayo tenga las mayores garantías y transparencia.

Me planteo lo siguiente. ¿Qué pasa si hay una huelga del Correo, ya sea en el país de origen o en el nuestro? ¿Qué consecuencias puede tener el eventual extravío de la correspondencia? ¿Qué sucederá en la hipótesis de que la correspondencia llegue tardíamente? Debemos tener en cuenta que los uruguayos estamos legislando para uruguayos. Nos conocemos bien y somos muy buenos haciendo pleitos; como se ha dicho, tenemos el campeonato mundial en planteos de inconstitucionalidad. Así que ya veo todos los problemas que se van a generar a partir de estas consideraciones.

Con la mayor sinceridad, me pregunto cuál será la situación política que se vivirá en nuestro país en el caso de que un partido político o un sector político denuncien públicamente que se retuvieron de manera indebida los sobres de votación en el Correo o en la Corte Electoral. Imagino los titulares de determinados medios de comunicación diciendo: "Perdimos la elección porque nos robaron los sobres en el Correo o porque se extraviaron". Creo que hoy ninguno de nosotros quiere una cosa de esas.

Me planteo el siguiente problema. Si la Corte Electoral en su momento pidió al Parlamento que eliminara el sistema de votos interdepartamentales porque le creaba problemas -es decir, el voto de un ciudadano de Tacuarembó que sufragaba en Montevideo o el de uno de Paysandú que lo hacía en Maldonado-, ¿qué sucederá con el voto de los ciudadanos en el extranjero, que votarán por el procedimiento establecido en este proyecto de ley?

Como conclusiones -voy a ser lo más breve posible porque, en definitiva, estamos ante un proyecto breve, muy sustancial y profundo; pero los problemas están allí- voy a decir lo siguiente

En primer lugar, tal como está estructurado el proyecto de ley, considero que para ser sancionado requiere mayoría especial de dos tercios de votos del total de componentes de cada Cámara

En segundo término, estimo que el proyecto de ley es inconstitucional porque viola lo dispuesto por ordinal 2º del artículo 77 de la Constitución de la República en cuanto a las garantías del sufragio; esto es, el voto secreto y obligatorio.

En tercer lugar, considero que el proyecto de ley es inconveniente desde el punto de vista político, porque habrá de generar gravísimos problemas y conflictos por la falta de garantías y de transparencia.

En cuarto lugar, considero que si hay voluntad política para consagrar el voto de los ciudadanos uruguayos radicados en el extranjero, deberá pensarse en la aplicación de un sistema de garantías idéntico, igual al que consagraron nuestras leyes electorales de 1925. Es decir, asegurar que haya comisiones receptoras de votos con el contralor de los partidos políticos y que el voto se emita en el cuarto secreto.

Estas son las consideraciones que tenía para formular ante la Comisión.

**SEÑOR PRESIDENTE.- Voy a formular un par de preguntas.**

En primer lugar, quisiera saber si para el doctor Correa Freitas la reglamentación del recurso de referéndum necesita dos tercios de votos de cada Cámara.

En segundo término, el doctor Correa Freitas dijo -al menos es la idea que yo capté- que al establecerse un voto epistolar se estaría modificando el sistema y esa es una de las razones -dio varias- por las cuales este proyecto requeriría dos tercios de votos.

Antes que nada, quiero aclarar que yo soy kelseniano, por lo tanto si discuto en los términos del "ser", discuto en los términos del "ser"; si discuto en los del "deber ser", discuto en los términos del "deber ser". Ahora, estoy en el "deber ser", en el campo puramente normativo; después veremos las dificultades prácticas que esto pueda traer. Supongamos que yo planteo un proyecto de ley que establece que en lugar del voto consular -puedo aceptar que eso es cambiar el sistema-, lo único que se hace es poner mesas en los Consulados, en las representaciones diplomáticas o en lo que fuera, ¿eso también requeriría dos tercios de votos?

**SEÑOR CORREA FREITAS.- El referéndum está regulado por el inciso segundo del artículo 79 de la Constitución de la República, que dice: "El veinticinco por ciento del total de inscriptos habilitados para votar, podrá interponer, dentro del año de su promulgación, el recurso de referéndum contra las leyes y ejercer el derecho de iniciativa ante el Poder Legislativo. Estos institutos no son aplicables con respecto a las leyes que establezcan tributos. Tampoco caben en los casos en que la iniciativa sea privativa del Poder Ejecutivo. Ambos institutos serán reglamentados por ley, dictada por mayoría absoluta del total de componentes de cada Cámara". Quiere decir, entonces, que la Constitución estableció expresamente en este caso una mayoría especial, la mayoría absoluta del total de componentes de cada Cámara.**

La segunda pregunta refiere a si con el mismo sistema de garantías, es decir, aplicando las leyes del año 1925, simplemente instalamos comisiones receptoras de votos fuera del país. Creo que a ese respecto tenemos que analizar nuevamente el artículo 77; estamos frente a un problema de procedimientos de la Corte Electoral y corporaciones electorales. Considero que también requiere dos tercios de votos. A mi juicio, lo único que no requiere dos tercios de votos es lo que se refiere a gastos, presupuestos y orden interno de ellas. Pero estimo que si se extiende desde el punto de vista espacial el voto de los ciudadanos uruguayos, requeriría dos tercios de votos; sería una ley mucho más simple, prácticamente de uno o dos artículos, extendiendo las elecciones a todos los ciudadanos radicados en el exterior, y no habría que prever todos los mecanismos que establece este proyecto de ley.

**SEÑOR CÁNEPA.- Como he hecho con todos los visitantes, quiero agradecer la presencia del doctor Correa Freitas. Quiero dejar constancia de que para mí en particular es un honor haber sido su alumno de Derecho Constitucional en la Facultad de Derecho y recibirlo como titular de esta Comisión, en esta que también es su casa.**

Antes de formular algunas preguntas al doctor Correa Freitas, quiero hacer algunos comentarios.

Esta Comisión ya ha recibido -como el doctor Correa Freitas debe saber- a varios prestigiosos juristas, como quien está hoy ilustrándonos sobre este tema, que es muy discutible. Se han mantenido posiciones diametralmente opuestas, con razonamientos muy distintos, partiendo de los mismos supuestos, de los mismos artículos e, inclusive, de las interpretaciones axiológicas que tiene la Constitución nacional. Hago

esta constancia, reconociendo el prestigio del profesor y de quienes nos han visitado, pero admitamos que los absolutos en la discusión son complejos, porque es una materia discutible.

Por otra parte, el profesor tampoco puede dejar de lado su calidad inherente de ex Senador de esta Casa ni su calidad de político. Ha hecho consideraciones políticas muy respetables, no con ánimo de debate pero que han estado más allá de su calidad de profesor de Derecho Constitucional. Pienso que él tiene razón. Más allá de que discutamos si esto es constitucional o no, en cualquier ley que instauremos para habilitar el voto de los ciudadanos en el exterior seguramente, con esta o cualquier otra redacción, existirán -todas las leyes son perfectibles- algunos elementos de complejidad en cuanto a la lucha por las garantías y el sufragio. Pero quiero recordar al doctor Correa Freitas, no solo en su calidad de profesor sino de político -sé que él lo sabe-, que no es tan cierto que no haya habido reclamos en el Uruguay. En el pasado reciente, en términos históricos, en el año 1971, el candidato del Partido Nacional, Wilson Ferreira Aldunate, reclamó frente a la Corte Electoral que había falta de garantías en las elecciones de esa época. Este recurso no tuvo andamiento en la Corte Electoral, que confirmó el resultado electoral del año 1971. Quiero dejar claro que todos confiamos enormemente en la Corte Electoral -y lo hemos dicho muchas veces-, más allá de su situación actual, y que en el conteo de votos es uno de los valores intangibles -y no tanto- que tiene la sociedad uruguaya, que tanto nos costó y que todo el sistema político trabajó para mantener. Comparto esa visión. El doctor Correa Freitas plantea hipotéticamente que algún partido puede hacer reclamos, pero ya ha habido algunos y puede haber otros en el Uruguay, aun con esta situación. ¿Y cómo se resolverá? Se resolverá a través de la Corte Electoral, que es el órgano que tiene las potestades, establecidas en la Constitución, para resolver frente a esos reclamos. Puntualizado esto y entendiendo la preocupación que nos transmite el profesor, voy a formular algunas preguntas.

El doctor Correa Freitas comenzó hablando sobre cuál sería la mayoría que se necesitaría para aprobar este proyecto de ley. Parte de un supuesto que personalmente comparto, pero que ha sido discutido. Para usted es muy claro -se desprende de lo que dijo; si me equivoco, me lo dirá- que el ciudadano radicado en el exterior no pierde la calidad de tal y, por lo tanto, tampoco pierde el derecho al voto. Ese derecho no está en cuestión; es muy claro por los argumentos expuestos.

Por lo tanto, un proyecto de ley que regule la emisión del voto no sería tildado de inconstitucional por el mero hecho de querer regular ese derecho al voto, porque no está en cuestión que los ciudadanos, aunque salgan del país, continúan siendo tales y, por lo tanto, tienen derecho al voto.

Si no entendí mal, según su punto de vista, la inconstitucionalidad de este proyecto vendría por el lado de que violenta el artículo 77, numeral 2º, en tanto que la ley no puede salvar lo que se establece en estos numerales sobre el voto secreto y obligatorio. Usted dice que la obligatoriedad del voto estaría en cuestión en este proyecto. Si se dejara librado a la voluntad de estos ciudadanos uruguayos sería facultativo y estaríamos ante una inconstitucionalidad, porque debería ser obligatorio. Entiendo el razonamiento y pienso que es uno de los aspectos que deberemos discutir en profundidad.

En el proyecto de ley he buscado la referencia a la facultad. Es muy claro que en el artículo 3º se establece un registro de electores. Así como hay un Registro Cívico Nacional, también se puede reglamentar por vía legal -veremos con qué mayoría- un registro de electores, y esos serán los que tendrán la obligación del voto. También se da en el territorio nacional que hay ciudadanos que tienen su calidad de tales por el artículo 74 -mayoría de edad y nacer en el Uruguay o haberse avecinado-, pero si no sacan su registro cívico y no votan -como pasa, lamentablemente-, no pierden la calidad de ciudadanos; no ejercieron el derecho y no cumplieron con su deber cívico, lo cual trae una serie de consecuencias. Pero en el proyecto no se faculta al ciudadano -de lo contrario, quiero que el profesor me explique de dónde se desprende-, sino que se establece un mecanismo para que haya un registro, y luego vendría la obligatoriedad.

Con respecto al voto secreto, o sea, al voto libre -como muy bien planteó el doctor Risso Ferrand, que dijo que el secreto está íntimamente ligado a la libertad del voto- usted hace referencia correctamente a la primera ley, la Nº 7.812, de 1925, y cita los artículos que van del 81 al 93, que establecen muy claramente cómo debe ser emitido el voto: en territorio nacional, con las comisiones receptoras de votos y los partidos políticos controlando. Usted admitirá -Risso Ferrand sostiene que eso está mal, aunque nunca escuché que se tildara de inconstitucional una elección por ese tema- que los partidos políticos tienen la facultad y el derecho de ejercer un control, pero en la realidad esto es impracticable. Dependerá de la capacidad de cada partido de cubrir los más de seis mil circuitos de nuestro país en cada elección. Hay partidos que no los cubren, a pesar

de tener el derecho. Si presentan un delegado en la Corte para ejercer ese control, se lo aceptan, pero la Corte no tiene un mecanismo para suplir esta carencia. Por lo tanto, es una facultad y no un deber que establece la ley de 1925.

Entendí muy bien su razonamiento inicial acerca de la inconstitucionalidad, pero con respecto a lo que decía, en el sentido de que habría problemas con los artículos 4º y 6º, le pediría que ahondara en cuanto a si cree que son problemas logísticos. Es muy claro lo que dice el profesor, y se ha decidido citar a la Corte Electoral por ese asunto, pero hoy pretendemos profundizar en los aspectos constitucionales del proyecto. Si los aspectos logísticos obstan a la efectiva realización del voto, veremos la manera de sortearlos y todos las opiniones para hacerlo serán bienvenidas. Pero ese es el segundo capítulo; deberíamos seguir ahondando en cuanto a la constitucionalidad, que usted ve más por el lado de la necesidad del voto secreto, libre y obligatorio que no estaría garantizado, y no por la calidad de ser o no ciudadano si reside en el exterior y su derecho al voto que, según su opinión -se desprende de su análisis-, es indiscutible o, por lo menos, razona que la Constitución así lo prevé.

**SEÑOR CORREA FREITAS.- La primera pregunta no me quedó clara.**

**SEÑOR CÁNEPA.- Por lo que acabamos de escuchar, usted ve la inconstitucionalidad en cuanto a que el voto debe ser secreto y obligatorio, pero comparte que el ciudadano que no vive en el país no pierde su calidad de tal y, por lo tanto, continúa teniendo derecho al voto. ¿Piensa que es así?**

**SEÑOR CORREA FREITAS.- Sí.**

Antes que nada quiero hacer una consideración que me parece importante, con referencia a lo que decía el señor Diputado Cánepa sobre las elecciones de 1971. Creo que desde 1925 hasta ahora, incluida la época de la dictadura militar, solo hubo problemas una vez. Esto nos lleva a pensar en lo bueno y sabio que ha sido ese sistema que consagraron nuestros legisladores de 1925. Hubo problemas una vez, pero eso no significa que el sistema electoral uruguayo haya generado permanentes problemas políticos en el país. Vamos a entendernos: en plena dictadura militar los ciudadanos uruguayos nos expresamos y gracias a ese sistema de garantías consagramos el "No" en aquel plebiscito de 1980. Creo que es la demostración más palmaria de la importancia que tiene mantener un sistema electoral con las garantías del nuestro. El razonamiento debe hacerse al revés: los problemas de 1971 demuestran que, en general, el sistema es bueno. Sobre lo acontecido en 1971, cada uno tendrá su opinión; yo recuerdo la que me dio mi gran amigo, el entonces Senador Francisco Rodríguez Camusso. En uno de los tantos almuerzos que compartimos en Morini con don Pancho -con quien por suerte cultivé una gran amistad-, me dijo cuál era su opinión y que él en su momento había aconsejado a Líber Seregni, entonces Presidente del Frente Amplio, que tuviera mucho cuidado con ese tema de las impugnaciones de las elecciones de 1971. Eso es discutible; como todas las cosas, creo que es un tema político. Además, acá hay representantes nacionalistas que saben del enorme cariño y respeto que tengo al Partido Nacional y a quien conocí después, el señor Wilson Ferreira Aldunate. Pero independientemente del hecho, eso demuestra lo sano y bueno del sistema electoral uruguayo.

En cuanto a la primera pregunta, es decir, si los ciudadanos uruguayos radicados en el exterior tienen derecho al voto, creo que sí lo siguen teniendo en la medida en que vengan al país. Si no votan en dos elecciones, la Corte Electoral les da de baja en el padrón. Pero basta con que vuelvan al país y manifiesten su voluntad de ser reincorporados para que así se proceda. No tengo ninguna duda de que los ciudadanos uruguayos radicados en el exterior siguen siéndolo. Son tan uruguayos como nosotros -de eso no tengo ninguna duda- aunque, obviamente, teniendo presente la limitación que señalé. Lo mismo les pasa a quienes están en el Uruguay y no votan en dos elecciones; les dan de baja en el padrón, pero si luego manifiestan su voluntad de continuar ejerciendo su derecho al voto, lo hacen normalmente.

La segunda pregunta que realiza el señor Representante Nacional tiene que ver con el hecho de si el proyecto es facultativo o no, lo que resulta muy claro. Veamos, el artículo 1º del proyecto establece: "Los ciudadanos de la República Oriental del Uruguay, naturales o legales, que no tengan la ciudadanía suspendida conforme al artículo 80 de la Constitución de la República, y que residan en el exterior en forma permanente o temporaria, podrán ejercer el voto, cumpliendo así la obligación establecida en el artículo 77 numeral 2º) de la misma, en las condiciones establecidas en la presente ley". Quiere decir que estos ciudadanos "podrán" ejercer el voto.

Por su parte, el artículo 2º, referido al alcance del sufragio, estipula: "Podrá emitirse el voto en el exterior para todos los cargos públicos, cuyos titulares deban ser electos en las elecciones nacionales y departamentales, a celebrarse en las ocasiones previstas en el artículo 77 numeral 9º) de la Constitución".

**SEÑOR PRESIDENTE.- Quiere decir que si cambiamos el "podrá" por "deberá" estaremos en un todo conformes con lo que establece la Constitución; estamos razonando en voz alta porque, en la medida en que debatimos, aparecen elementos que no habíamos previsto. De todas maneras, un ciudadano uruguayo que esté en el exterior y no vote, alguna consecuencia deberá enfrentar por su conducta si en el futuro debe hacer aquí una escritura o cualquier otro trámite.**

**SEÑOR CORREA FREITAS.- Hay otro problema importante: en la medida en que mantengamos el voto facultativo estaremos violando otra disposición de la Constitución. Digo esto porque no sólo estamos violando el numeral 2º) del artículo 77, sino el artículo 8º, en la medida en que estamos creando dos clases de ciudadanos uruguayos: la de los ciudadanos naturales o legales que residimos en el Uruguay y tenemos la obligación de votar y la de los ciudadanos naturales o legales que residen en el exterior y votan si quieren, y si no quieren, no pasa nada. Los ciudadanos uruguayos radicados en Uruguay que no votan no pueden hacer trámites ni ser designados funcionarios públicos y deben pagar una multa. ¿Qué pasa con los ciudadanos uruguayos radicados en el exterior? No pasa nada.**

**SEÑOR CÁNEPA.- Quizás interpreté mal los artículos 1º y 2º del proyecto. Yo entendí que, como los ciudadanos uruguayos que hoy están en el exterior tienen el derecho de votar pero no pueden hacerlo en el lugar en el que residen, se establece que "podrán" hacerlo "en las condiciones establecidas en la presente ley", precisamente porque esta norma les proporciona el instrumento para ejercer su derecho. Entonces, el término "podrán" no refiere a una facultad sino a la posibilidad, al poder de ejercer su derecho en virtud de que la ley habilita mecanismos para que lo hagan. A mi juicio, el artículo 2º tiene el mismo alcance.**

El profesor Correa Freitas -prestigioso constitucionalista- nos alerta acerca de las distintas interpretaciones que este proyecto puede tener, más allá de las intenciones que haya tenido el Poder Ejecutivo al enviarlo. Es un problema que debemos salvar, porque reconozco que la ley debe ser muy clara para que después sea debidamente interpretada y aplicada. En definitiva, debemos afinar la redacción para trasmitir lo que queremos.

**SEÑOR CORREA FREITAS.- La tercera pregunta del señor Representante Nacional Cánepa tenía que ver con las razones por las que entiendo que los artículos 4º y 6º son normas inconstitucionales. A mi juicio, se está violando el secreto del voto. ¿Por qué? Podríamos decir que en el caso de un ciudadano que reside en el exterior, sólo él y su conciencia sabrán por quién emitió su voto. Pero todos sabemos cómo se instrumenta esto en la práctica; todos sabemos que en los clubes de residentes en el exterior -adonde los uruguayos vamos a llorar porque, por mejor que esté, no hay uruguayo que no quiera volver a la patria; son clubes de la nostalgia- se comenta a quién vota cada uno. No estoy atribuyendo intenciones a nadie; esto va a suceder porque ocurre siempre. La gente se reúne y comenta. Entonces, el voto ya no será secreto, ya no tendrá la enorme garantía que tenemos todos los uruguayos, que es estar solos con nuestra conciencia en el cuarto secreto o -como dicen los argentinos- en el cuarto oscuro.**

Voy a insistir porque quiero que reflexionen sobre algo que es grave: podemos perder una de las mayores conquistas que debemos al Partido Nacional, a las guerras civiles del siglo XIX y principios del XX; hubo una lucha muy grande del Partido Nacional para conseguir el voto secreto, en contra de lo que era el voto público. Esto implica volver al voto público; con el voto por correspondencia consagraremos el voto público. Muchos de los ciudadanos que viven en el exterior -no digo todos- no se manejan con absoluta independencia. Lamentablemente, esto nos va a hacer perder el secreto del voto, que fue una conquista lograda en los campos de batalla, con sangre.

Esta es la observación que planteo; por esta razón estimo que los artículos 4º y 6º son inconstitucionales.

Quiero ser claro y preciso: si queremos cambiar el sistema, si hay voluntad política para hacerlo, si hoy la inmensa mayoría del sistema político uruguayo considera que hay que concretar esto, no hay ningún

problema, hagámoslo, pero reformemos la Constitución. Insisto: si se quiere cambiar esto, no hay ningún problema, pero reformemos la Constitución, para que haya un amplio consenso político y del soberano, que es la Nación, habilitando a los ciudadanos que estén en el exterior a votar de otra forma. No hay ningún problema en ese sentido, pero hay que reformar la Constitución. Si se quiere consagrar el voto de los ciudadanos radicados en el exterior debe hacerse con las garantías establecidas en la Constitución de la República, que tienen una enorme tradición histórica y política en nuestro país; me refiero a que el voto debe ser secreto.

**SEÑOR SALSAMENDI.- Agradezco mucho la presencia del doctor Correa Freitas en la Comisión.**

De acuerdo con el derecho comparado, existen muchos sistemas jurídicos que consagran esta posibilidad y se rigen por normas constitucionales y legales relativamente parecidas a las nuestras. Muchos países tienen mecanismos similares al que estamos planteando, y ni la doctrina ni la jurisprudencia han objetado su constitucionalidad o adecuación general, ni tampoco se discute la legitimidad de lo que de ellos surge.

**SEÑOR CORREA FREITAS.- El derecho comparado puede ayudar, e indudablemente ilumina las soluciones que se puedan encontrar para legislar en este tema. Sin embargo, aquí tenemos que mirar el sistema electoral uruguayo que es fruto, insisto, de luchas y guerras civiles primero, y luego de transacciones políticas que, a principios del Siglo XX -concretamente en la Constitución de 1918 y en las leyes de 1925- lograron el Partido Nacional y el Partido Colorado. Entonces, todos estos problemas que se nos plantean se deben a la especialidad de nuestro sistema electoral y a la forma cómo lo estructuramos.**

Estoy totalmente de acuerdo con que en el derecho comparado hay mucha mayor simplicidad en este tema. En Brasil, por ejemplo, se ha utilizado con mucha facilidad el voto electrónico, mientras que si se aplicara aquí, seguramente aparecerían muchos más votos que los habilitados a votar. Además, aparecerían hackers, virus, etcétera.

Los señores Diputados me conocen, porque tengo un buen tiempo en la vida pública del país, y si algo he procurado siempre ha sido cambiar, modernizar y actualizar. Lo hice cuando fui Director de la Oficina Nacional del Servicio Civil durante dos Períodos, y en el Senado impulsando una ley que quedó estancada en esta honorable Comisión, referida al divorcio solicitado por cualquiera de los cónyuges. Entonces, tengan la seguridad de que tengo el espíritu abierto y no me aferro a que lo que está es lo mejor. Simplemente hago una alerta. Lo digo con el mayor de los respetos y, además, como un deber cívico y moral. El señor Diputado Cánepa decía que yo había hecho consideraciones políticas. Es cierto, pero lo he hecho porque creo que tengo el deber cívico y moral de alertar sobre los problemas. Sería una falta de lealtad al Parlamento que, en definitiva, es mi Casa, si no alertara sobre los problemas que pudieran surgir en el futuro. Todos somos uruguayos y queremos lo mejor para los uruguayos. No estoy buscando ventajas electorales porque, por suerte, las elecciones están muy lejanas. En lo personal -reitero- tengo un espíritu sumamente abierto, franco y generoso. Simplemente estoy tratando de evitar que tengamos problemas en el futuro.

Un día, el ex Presidente Sanguinetti me dijo que lo más importante de un Presidente no es lo que se hace, sino lo que se evita que se haga. En ese aspecto, procuramos consagrar la mejor legislación, con la mayor transparencia y la mayor seguridad. Ese es el espíritu de esta Comisión, de este Parlamento, y sin duda del Poder Ejecutivo que envió este proyecto.

**SEÑOR SALSAMENDI.- Quedé con la impresión de que el doctor Correa Freitas señalaba que, eventualmente, si se modificara este sistema desde el punto de vista operativo, en términos de garantías, de la obligatoriedad del voto, etcétera, y se implementara lo que popularmente se denomina voto consultar, se salvarían los cuestionamientos o las críticas que se han formulado con relación al proyecto. ¿Es así? Supongo que me va a decir que todo depende de la instrumentación, pero lo pregunto para ver si este es el corolario lógico de lo que ha venido planteando o he interpretado mal.**

**SEÑOR CORREA FREITAS.- No soy especialista, por lo que habría que consultar a la Corte Electoral, pero considero que la mejor forma de implementar el sistema de voto de los ciudadanos radicados en el exterior con las garantías correspondientes, es a través de los Consulados. Este**

**proyecto es sobre voto epistolar o por correspondencia. Hay países, como España, que tienen los dos sistemas.**

Quiero dejar constancia de que adrede no solicité la versión taquigráfica de lo manifestado por mis colegas en esta Comisión. Lo conversé por arriba con el doctor Gros Espiell, a quien distingo mucho, y en líneas generales con el doctor Semino. También voy a hacer una reflexión interesante a raíz de lo que decía el señor Diputado Cánepa. Por aquí desfilamos varios juristas y, seguramente, lo que les estamos dejando es una enorme sorpresa, mucha perplejidad y muy pocas soluciones. Voy a contar una anécdota final. Así como no dejé de mencionar al ex Presidente de la República, doctor Sanguinetti, tampoco voy a dejar de mencionar a mi querida Oficina Nacional del Servicio Civil.

Quería comentar lo que sucedió en el ámbito de la Comisión de Constitución y Legislación del Senado en 1985, cuando se debatió la ley de creación de la Oficina Nacional del Servicio Civil. En ese momento, la Comisión de primerísima línea, que estaba integrada por muy ilustres Senadores, entre ellos los doctores Gonzalo Aguirre Ramírez, Américo Ricaldoni, Hugo Batalla, el escribano Dardo Ortíz, convocó a un grupo de juristas para analizar la posición institucional de la Oficina Nacional del Servicio Civil, es decir, si era correcto o no el proyecto del Poder Ejecutivo que yo había tenido el honor de redactar, por el cual la Oficina dependía de la Presidencia de la República. Comparecieron, entre otros, los siguientes juristas: el doctor Cassinelli Muñoz, el doctor Alberto Pérez Pérez, el doctor Daniel Hugo Martins, el doctor Héctor Giorgi y me estoy olvidando de alguno. Exactamente todos dieron opiniones diferentes y la solución del Senado para resolver el tema fue la de no decir nada en cuanto a la dependencia institucional de la Oficina Nacional del Servicio Civil.

**SEÑOR PRESIDENTE.- Agradecemos la presencia del doctor Correa Freitas; es un hombre de la Casa y quiero destacar que ninguno de nosotros se sintió tocado porque se hablara de temas políticos; todo lo contrario, creo que nos ilustró muchísimo.**

Se levanta la reunión.